

cedla



FLACSO



ILDIS

EL SECTOR INFORMAL EN BOLIVIA

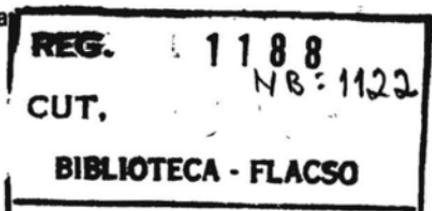
Es propiedad de los autores
D. L. No. 4 - 1- 341 - 86 p.

Diseño Tapa:
Ana María Bravo

Edición y Coordinación:
Leticia Sainz

Fotografías:
Grover Hinojosa

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia



INDICE

	Pág.
PRESENTACION	7
MARCO TEORICO	9
S.I.U.: Revisión a los enfoques teóricos precedentes y el estado de la discusión - Hernando Larrazábal	11
Análisis del S.I.U. en América Latina - Ernesto Kritz	43
La Industria Popular en La Paz - Jesús Durán	63
Nociones teóricas en torno al S.I.U. y a la Economía Informal - Miguel Fernandez	73
Comentarios - Horst Grebe	85
METODOLOGIA	105
La medición del S.I.U. en América Latina - Ernesto Kritz	107
El S.I.U. en Bolivia: Algunas experiencias metodo- lógicas - Silvia Escóbar de Pabón	117
La producción del calzado en Cochabamba: una expe- riencia de investigación - Oscar Zegada Claire	135
DIAGNOSTICO	145
El S.I.U. en Bolivia: apuntes para un diagnóstico - Roberto Casanovas	147
La Economía Informal en Bolivia: una visión macro- económica - Samuel Doria Medina	179
La mujer y el S.I.U. - Gloria Ardaya	195
Comentarios: Rolando Morales	227
POLITICAS	237
Políticas latinoamericanas en relación al S.I.U. - Ernesto Kritz	239
La experiencia de planificación social del Perú - Raúl Gonzales de la Cuba	253
La nueva política económica y el S.I.U. en Bolivia - Rolando Morales	269
El impacto de la Nueva Política Económica en el S.I.U. en Bolivia - Roberto Casanovas	281
DEBATE	291
LINEAS PRIORITARIAS DE INVESTIGACION	305
BIBLIOGRAFIA	309

EL S.I.U. EN BOLIVIA: ALGUNAS EXPERIENCIAS METODOLOGICAS

Silvia Escóbar de Pabón *

* Socióloga, investigadora del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).



Vendedora de anticuchos
"Las Velas"
La Paz

El presente trabajo resume algunas de las experiencias metodológicas aplicadas en el estudio del mercado de trabajo y del sector informal en Bolivia. Recoge básicamente aquellas en las cuales algunos miembros del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral Agrario (CEDLA) tuvieron una participación directa, sin desconocer la existencia de otros esfuerzos de aproximación empírica que, por su escasa difusión, no se presentan en este espacio de intercambio.

Se hace referencia a los distintos criterios utilizados para la definición y operacionalización de los sectores del mercado de trabajo, y las perspectivas desde las cuales han sido abordadas, que se sitúan, unas veces en la óptica del aparato productivo, otras en la del empleo y, finalmente, en una aproximación combinada de ambas.

No se hace hincapié en el análisis de los resultados de cada una de las aproximaciones, puesto que este aspecto será tratado como parte de otra exposición en el seminario, pero se destacan algunos resultados de orden metodológico de cada experiencia, los mismos que fueron considerados y aprovechados para mejorar la definición conceptual y operativa utilizada en posteriores investigaciones.

1. Estudio sobre el mercado de trabajo en la ciudad de La Paz.

Hasta 1977, prácticamente no existían antecedentes de estudio sobre el tema del empleo y los mercados de trabajo en Bolivia. Esto se debió, por una parte, a la falta de información estadística que permitiera al menos una aproximación global de la problemática ocupacional que sirva de base a futuras investigaciones sobre el funcionamiento del mercado de trabajo. Por otra, a que a nivel

de los organismos planificadores la variable empleo no había sido incorporada como un aspecto central a tener en cuenta en los planes de desarrollo, lo que se expresaba en la inexistencia de una instancia institucional que tuviera la responsabilidad directa en el análisis y la planificación de los recursos humanos y el empleo.

Con la creación de la Dirección General de Empleo (DGE) en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, comienza a revertirse esta situación. En 1977, la DGE se plantea, como actividad prioritaria, la realización de un diagnóstico piloto sobre las características de los mercados de trabajo urbanos, concentrando sus esfuerzos, en una primera fase, en la ciudad de La Paz.

El diagnóstico estaba dirigido a reconocer la estructura del empleo y las condiciones laborales de la población económicamente activa de la ciudad. Considerando la heterogeneidad de la estructura económica urbana se buscaba, además, comenzar a identificar los elementos característicos, tanto de las unidades económicas como de la fuerza de trabajo que vinculan, como punto de partida, el desarrollo de un marco conceptual y metodológico adecuado al análisis de la segmentación y el tipo de funcionamiento de los mercados de trabajo urbanos en el país.

Metodología

En el momento de la investigación los avances teóricos y metodológicos para abordar el estudio del empleo y los mercados laborales en América Latina eran todavía muy recientes y estaban poco difundidos.

El estudio de La Paz exigió el planteamiento de una metodología sui géneris, condicionada por sus objetivos y por la información estadística disponible en distintas fuentes secundarias en ese momento. No se contaba aún con los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en 1976 que permitiera la realización de una encuesta de hogares, por lo tanto, se abordó el estudio desde la perspectiva del aparato productivo para delimitar las

unidades económicas y determinar las características sociodemográficas y laborales de los trabajadores y sus familias.

La definición operativa más utilizada hasta ese momento para la segmentación del mercado laboral era el tamaño del establecimiento. Este criterio era justificado por el supuesto que existiría una asociación directa entre las características estructurales, la lógica de funcionamiento y el tamaño del establecimiento. Se englobaba así, dentro del sector informal, a los locales con menos de cinco ocupados.

Partiendo de esta definición se identificaron dos fuentes secundarias que sirvieron de marco para la selección de una muestra de establecimientos o unidades productivas:

- El Directorio de Remuneraciones del Ministerio de Trabajo, que abarcaba básicamente a los establecimientos que ocupan más de cinco personas asalariadas, en vista de que cubría casi la totalidad de los mismos, se decidió efectuar un censo a nivel de estas unidades registradas, definiendo a este estrato como parte del “sector formal” (1.700 unidades económicas).
- El registro de pequeños contribuyentes de la H. Alcaldía Municipal, donde se abarcó al conjunto de unidades económicas con menos de cinco ocupados y cuya patente se mantenía en vigencia.

De esta manera y siguiendo la información de esas 2 fuentes se determinó el universo de unidades económicas del sector formal e informal que formarían parte del estudio.

En relación al universo de unidades económicas del sector informal considerado en este estudio piloto, inicialmente se pensó que estaría sesgado hacia las actividades más estables y relativamente mayores en tamaño y volumen. Sin embargo, a pesar de que una importante fracción de los pequeños establecimientos, principalmente

de trabajadores por cuenta propia (TCP) estaba fuera de este marco, se encontraban representados diversos estratos, desde las unipersonales, los pequeños establecimientos que combinan el uso de mano de obra familiar con trabajo asalariado, hasta unidades donde el trabajo asalariado era dominante.

Estas características de las unidades económicas señalaban que a pesar de haber considerado únicamente el estrato registrado del sector informal, no se estaba frente a un estrato superior del mismo. Pero además, mostraban una de las limitaciones referidas al “tamaño del establecimiento” como único criterio para la segmentación. El sector informal, así definido, englobaba un conjunto muy heterogéneo de formas de organizar la producción y en consecuencia segmentos diferenciados del mercado de trabajo.

Para la aproximación empírica al sector informal se definieron dos unidades de observación: las unidades económicas y los trabajadores y su grupo familiar. Por otra parte, se realizaron dos encuestas, una primera dirigida a los establecimientos, y la segunda a hogares de una muestra de trabajadores. La muestra tenía 1.200 unidades económicas y 1.300 hogares de trabajadores seleccionados entre jefes de hogar.

Esta metodología permitió un análisis detallado del sector en lo relativo a la caracterización de las actividades que le son propias, la delimitación socio-económica de la fuerza de trabajo que ocupan y, de manera más limitada por el tipo de variables recogidas, la caracterización de las unidades económicas que lo componen. En este último aspecto se enfatizaron, por los objetivos del estudio, las relaciones de trabajo existentes en el sector, su participación en el empleo y sus relaciones con el resto de la economía.

En función de superar las limitaciones que imponía el uso de un criterio restringido para dar cuenta de la segmentación que se presenta en el mercado de trabajo, al tratar la inserción ocupacional de la PEA articulada al

sector, se analizaron en forma separada las características de los ocupados en el sector informal, formal privado, el sector estatal y el servicio doméstico.

De los resultados del estudio se sacaron algunas conclusiones de orden metodológico que era preciso tomar en cuenta en futuras aproximaciones al estudio de los mercados urbanos de trabajo:

- * Que la segmentación de la estructura productiva y del mercado de trabajo en un sector formal y otro informal era insuficiente para dar cuenta de la heterogeneidad de formas productivas que se presentan en la realidad, más aún si para su distinción se utilizan criterios exclusivamente cuantitativos como el tamaño de los establecimientos.
- * Que había necesidad de profundizar en la conceptualización de manera tal que, además de servir en la recolección de información empírica, ayude a alcanzar mayores niveles explicativos. Es decir, superar el nivel descriptivo de las características de las unidades económicas o de los ocupados del sector, para determinar los elementos que unifican sus diversas características diferenciándolo del resto del sistema económico que lo genera.
- * Que entre los elementos centrales que permitirían unificar las características de los distintos sectores del mercado de trabajo urbano se encontraban el carácter de las relaciones de producción y la organización productiva de las unidades económicas.
- * Finalmente, que la perspectiva metodológica adoptada, garantizando una mayor representatividad de las unidades económicas era la más adecuada para el análisis comprensivo de la formación y funcionamiento de los mercados laborales.

2. Migración y empleo en las ciudades de La Paz y Santa Cruz

Otra aproximación al funcionamiento y características del

mercado de trabajo fue realizado en el marco del Proyecto de Migraciones y Empleo Rural y Urbano ejecutado por el Ministerio de Trabajo y D.L. con el asesoramiento técnico del PREALC.

Como parte de este proyecto se realizaron dos estudios que tuvieron como objetivo conocer la magnitud y características de los movimientos migratorios y la inserción ocupacional de la población migrante y nativa en el mercado de trabajo urbano de las ciudades de La Paz y Santa Cruz.

A nivel metodológico se pretendió identificar sectores más homogéneos en el interior del mercado de trabajo a partir del uso de variables cualitativas en su definición, como las relaciones de producción y la organización productiva de los establecimientos en los que se inserta la población ocupada.

Metodología

El estudio, por sus objetivos, debía dar cuenta tanto del proceso migratorio como de la situación del empleo en los distintos sectores del mercado de trabajo. El único marco muestral existente para el trabajo era el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1976. Consiguientemente, se optó por realizar la recolección de datos mediante la aplicación de una encuesta de hogares.

En general, las tradicionales encuestas de hogares recogen información suficiente para caracterizar la situación socio-económica y ocupacional de la población y la fuerza de trabajo, pero tienen la limitación de no incluir indicadores que permiten captar la segmentación del mercado laboral. Partiendo de la premisa de que la segmentación de la estructura económica urbana condiciona la que se observa en el mercado de trabajo, se incluyeron en la encuesta algunos indicadores sobre las unidades económicas donde se inserta la población ocupada, lo que permitió definir los sectores del mercado de trabajo y conocer las características de la situación ocupacional en cada uno de ellos.

La definición de los segmentos del mercado laboral fue establecida en base a dos categorías analíticas: las relaciones de producción y la organización productiva de las unidades económicas.

Las variables fundamentales utilizadas para la caracterización de cada empresa o establecimiento (privada, pública, mixta, cooperativa o bien hogares en el caso del servicio doméstico) fueron las siguientes:

- a) El tipo de propiedad sobre los medios de producción (público, privado).
- b) La participación de los patrones o socios en el proceso de producción o venta de bienes y servicios.
- c) La existencia, durante la semana de referencia, de trabajadores asalariados permanentes.

Es decir, aquellas variables que podían ser fácilmente operacionalizadas dentro del conjunto más amplio englobado en las categorías conceptuales de la definición. Con estos criterios se pretendió establecer algunos rasgos básicos de las unidades económicas para definir sectores más homogéneos del mercado de trabajo que permitieran la formulación de políticas con un mayor grado de viabilidad.

Los cinco sectores del mercado de trabajo que se identifican mediante la combinación de los criterios operativos adoptados son los siguientes:

a) Sector estatal

Incluye a los establecimientos del sector público (administración del aparato estatal, educación, salud, producción), donde, a excepción de algunas empresas, no se propone generar ganancias. Por esta razón, la demanda de empleo no se rige por las leyes y condiciones del mercado capitalista.

b) Sector empresarial

Agrupación a las empresas cuya organización es definitivamente capitalista. Estas empresas presentan una clara división entre los propietarios del capital y de la fuerza de trabajo. En este sector, la demanda de mano de obra está en función de la acumulación de capital. Operan en el marco de una mayor "formalidad" en cuanto al cumplimiento de la legislación laboral de salarios mínimos, beneficios sociales y seguridad social que están prácticamente ausentes en el resto de los sectores del mercado de trabajo.

c) Sector semiempresarial

Abarca a la mayor parte de los establecimientos de pequeña escala cuyo comportamiento económico y organización se asemeja en muchos aspectos a los que pertenecen al sector familiar, pero, a diferencia de éstos, contratan mano de obra asalariada y permanente. Además, y esto las distingue del sector empresarial, no hay disolución entre capital y trabajo. Los propietarios participan directamente en el proceso productivo y es posible encontrar la presencia de familiares remunerados.

Dada la reducida escala de operaciones de este tipo de establecimientos y de las fuertes fluctuaciones de la demanda de empleo que presentan, los trabajadores están sometidos a una elevada inestabilidad laboral. En algunas actividades el promedio de ingreso de los trabajadores tiende a ser inclusive más bajo que el de los TCP. Por su reducido número, no cuentan con organizaciones sindicales que los amparen y no tienen cobertura de legislación laboral y de seguridad social.

d) Sector Familiar

Este sector está constituido por los trabajadores por cuenta propia y los familiares no remunerados con una organización que gira en torno a la fuerza de trabajo familiar. Las particularidades de la actividad de los TCP y las condiciones históricas en las que surgen, imprimen

una lógica de funcionamiento radicalmente distinta a la de las empresas capitalistas. La aparición y proliferación de nuevos ocupados en este sector responde en gran parte de los casos a estrategias de sobrevivencia de una fracción muy importante de la población trabajadora que no logra incorporarse en otros sectores como asalariados.

e) Servicio doméstico

El servicio doméstico constituye un segmento diferenciado del mercado de trabajo. Los ocupados son todos asalariados pero su relación no es con una empresa, sino con una unidad doméstica. Este sector constituye una "puerta de entrada de las mujeres migrantes al mercado de trabajo urbano".

Este intento de redefinir criterios operacionales para la segmentación del mercado laboral permitió identificar sectores más homogéneos en su interior, pero la recopilación de información básica, a partir de una encuesta de hogares, limitó la obtención de indicadores suficientes sobre otros aspectos de la organización productiva, como la relación trabajo asalariado-no asalariado, capital por hombre ocupado, tecnología utilizada, tamaño del establecimiento y también el análisis de la interrelación entre características de los ocupados, sus condiciones laborales y de ingreso y la racionalidad de funcionamiento de las unidades económicas que los ocupan.

Partiendo de esta consideración y por la correspondencia que existe entre la presencia de un trabajador por cuenta propia y una unidad económica, se incluyó en el cuestionario una sección destinada a captar información sobre las condiciones de funcionamiento de los establecimientos del sector familiar.

La adopción de esta metodología que, partiendo del hogar llega a la unidad económica, permitió una primera visión integrada del sector familiar tanto desde la perspectiva de la organización productiva como de las características de los ocupados. Asimismo, identificar al sec-

tor como uno de los principales destinatarios de las políticas de fomento y los programas de acción debido a las severas limitaciones que enfrenta en el desarrollo de sus actividades y a las precarias condiciones laborales y de ingreso en que se debate la población que ocupa.

El sector familiar, desde el punto de vista de sus perspectivas y potencialidades de desarrollo, se presentaba también como un conjunto heterogéneo que abarcaba desde actividades económicas que constituyen simples estrategias de sobrevivencia de la fuerza de trabajo hasta los que por el tipo de bienes y servicios que producen y los mercados en los que participan, presentan un claro potencial de expansión y desarrollo. En este sentido se consideró necesario seguir profundizando en el conocimiento de sus características pero con un enfoque que diera cuenta de su dinámica y evolución, los factores que a nivel de las distintas ramas de actividad favorecen u obstaculizan su desarrollo y aquellos que explican las condiciones laborales y de ingresos de sus ocupados. En esta línea se enmarca una nueva aproximación al estudio del sector familiar que, por sus características fundamentales, se puede considerar el sector informal en sentido estricto. Sus actividades no están regidas por relaciones salariales y no se orientan a la acumulación de capital, dos aspectos centrales sin los cuales la relación capitalista no se formaliza.

3. Migración y mercado de trabajo en la ciudad de La Paz. El caso de los trabajadores por cuenta propia

Este trabajo fue realizado por un equipo de investigadores del CEDLA en 1983-84 con el apoyo financiero del Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina (PISPAL). El mismo se orientó a conocer la dinámica y evolución del sector de los trabajadores independientes en el período 76-83 y su importancia en el mercado de trabajo de la ciudad de La Paz y en la reproducción social de la fuerza de trabajo que articula.

Desde la perspectiva de las unidades económicas se pretendió identificar los principales obstáculos y limitaciones estructurales que enfrentan en su evolución, así como los

factores que determinan su dinámica interna, ya sea para su expansión o deterioro. Asimismo, identificar las actividades que tienen potencialidad de expansión y los mecanismos más eficientes de apoyo y fomento para su desarrollo.

Metodología

Por la correspondencia biunívoca entre la existencia de una actividad del sector familiar y un TCP, el marco muestral utilizado para su estudio, desde una perspectiva complementaria entre la dinámica y funcionamiento de las unidades económicas y las estrategias de reproducción de las familias, fue el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1976, que a través de la categoría ocupacional de la PEA delimita a los trabajadores por cuenta propia.

La recolección de información básica se realizó a través de una encuesta de familias-establecimientos aplicada a una muestra de 450 hogares de trabajadores por cuenta propia, pertenecientes a las ramas de actividad en las que se hallan concentrados: comercio, manufactura, servicios, construcción y transporte. Para superar los problemas de desactualización del marco de 1976 se realizó previamente una actualización de las unidades muestrales (segmentos censales).

La medición de las distintas variables e indicadores del estudio fue realizada en base a tres unidades de observación, las unidades económicas, los trabajadores por cuenta propia y las familias de los TCP.

En esta investigación se hizo un esfuerzo metodológico para complementar la información descriptiva y puntual que ofrece la encuesta, con fuentes secundarias de datos, para determinar el rol del sector en la economía y el mercado de trabajo urbanos por un lado y, por otro, las diferencias en el comportamiento reproductivo de las familias del sector versus el resto de los lugares de la ciudad.

Entre las distintas fuentes secundarias utilizadas se pueden mencionar:

- El Censo Nacional de Población y Vivienda de 1976.
- La Encuesta Permanente de Hogares (INE) realizada el mismo año de la encuesta (1983)
- La Encuesta Urbana de Migración y Empleo, 1980
- El Directorio Nacional de Establecimientos Económicos, 1983

La posibilidad de realizar análisis comparativos y/o dinámicos en torno a las distintas características de un determinado objeto de estudio es generalmente difícil en nuestro medio por la ausencia de información. En el caso que nos ocupa, la tarea se vió favorecida porque todas las fuentes de información señaladas diferenciaban dentro de la PEA a los trabajadores por cuenta propia, que es el concepto operativo que sirvió de base a la aproximación empírica del objeto de estudio. Con las fuentes secundarias se realizaron procesamientos especiales de la información para cada una de las unidades de observación.

Cabe mencionar, de manera especial, que esta investigación contó con la activa participación de las organizaciones gremiales del sector, principalmente de los artesanos y los comerciantes minoristas mediante reuniones periódicas de trabajo para dar a conocer y discutir los avances de la investigación. Se aprovechó este espacio de coordinación para apoyar las actividades de organización gremial y la sistematización de diagnósticos propios en torno a su realidad económica y social.

4. Mercados urbanos de trabajo en Bolivia: los trabajadores por cuenta propia en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz

Una de las investigaciones que actualmente lleva adelante el CEDLA está referida al estudio comparativo de la situación del sector familiar en las ciudades del eje central: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

Sus objetivos y metodología son básicamente los señalados

para el estudio de La Paz. A diferencia de éste último, se trata de complementar el nivel de diagnóstico con el desarrollo de una serie de instrumentos operativos que permitan identificar políticas y viabilizar programas de acción tendentes a mejorar la productividad e ingresos de las actividades del sector que tengan perspectivas de desarrollo.

A nivel metodológico se utilizan técnicas de investigación complementarias a la encuesta por muestreo en las ciudades de Cochabamba y Santa Cruz por ejemplo, la revisión de información secundaria sobre planes de desarrollo y políticas económicas para determinar su impacto en la dinámica del sector; entrevistas en profundidad con trabajadores, dirigentes gremiales e instituciones estatales relacionadas con el sector, para lograr un conocimiento más sistemático de algunos aspectos centrales de su problemática con perspectiva de formular recomendaciones que incorporen aspectos estructurales que tienen que ser con posibilidades de desarrollo de las actividades que allí se generan.

El planteamiento teórico que subyace a esta metodología hace énfasis en las interrelaciones entre los distintos segmentos de la estructura económica urbana, en la importancia de abordar la informalidad en el marco de la lógica de reproducción del capital, de la conformación del conjunto de la estructura económica urbana y de sus relaciones internas.

5. Las encuestas del Instituto Nacional de Estadística

Además de estos acercamientos al estudio del sector informal y del mercado de trabajo en su conjunto, cabe mencionar la utilidad de algunos esfuerzos realizados por el INE en la generación de información estadística básica como la creación, en 1983, de un registro o directorio nacional de establecimientos económicos que cubre las capitales de departamento y otras ciudades secundarias y una encuesta, por muestreo, a unidades económicas con menos de cinco ocupados con carácter piloto en la ciudad de La Paz.

El Directorio de Establecimientos abarca a los estableci-

mientos tipo "local" y puestos fijos y móviles existentes en 1983. Se tiene prevista la actualización periódica de este registro mediante la aplicación de encuestas, con un plan de muestreo que abarque progresivamente las distintas áreas geográficas de las ciudades.

La encuesta a pequeños establecimientos en la ciudad de La Paz se orientó a iniciar las tareas de actualización del marco en las áreas seleccionadas y a captar información que permita a los usuarios profundizar en el análisis de las características y funcionamiento de las unidades económicas de pequeña escala.

La idea, una vez institucionalizada la aplicación de la encuesta, es ir añadiendo módulos -de acuerdo a requerimientos de los usuarios- para incorporar las variables que se consideren relevantes para el estudio de este tipo de establecimientos que representan el 90 o/o del total de unidades económicas en los centros urbanos del país.

Sin lugar a dudas, tanto el directorio de establecimientos como las encuestas de establecimientos ofrecen a las instituciones públicas y privadas un instrumento importante para la realización de investigaciones que permitan identificar los distintos grados de formalidad e informalidad presentes en la realidad económica del país, así como la segmentación objetiva del aparato productivo urbano, la lógica de funcionamiento de cada sector y la trama de relaciones intersectoriales que se generan en su interior.

Una línea metodológica que considere al conjunto de la estructura económica urbana y posibilite definir políticas sectoriales en el marco más amplio de políticas generales orientadas a reactivar el aparato productivo y promover el desarrollo económico y social.

— O —